

Ana Manero Salvador*

LOS PAÍSES EN DESARROLLO Y EL GATT

La preocupación por el impacto de las reglas comerciales multilaterales en el desarrollo es muy anterior a la Ronda de Doha de la OMC pues se remonta a la Carta de la Habana, negociada y adoptada en los albores del GATT (pero que nunca entró en vigor, como es sabido). Al analizar la evolución de esas reglas en los últimos 60 años se muestra la utilidad del concepto genérico de «trato desigual» (hacia los países en desarrollo, PVD), y se pone de relieve el punto de inflexión que representó en este contexto la Ronda Uruguay. En efecto, la acuñación de la denominación «trato especial y diferenciado» (en sustitución de «trato diferenciado y más favorable», vigente en aquel momento) apuntaba a un cambio fundamental en los objetivos perseguidos: la promoción del desarrollo va a pasar a un segundo plano, en la medida en que se postula la consecución de aquél por medio de la integración de los PVD en las reglas del sistema. No se corrigió, por otra parte, una carencia fundamental de la que siempre ha adolecido la normativa comercial multilateral en su conexión con el desarrollo: su vaguedad y consiguiente falta de operatividad, cuya superación ha vuelto a ser uno de los grandes retos en la actual ronda de negociaciones comerciales.

Palabras clave: GATT, desarrollo, preferencias comerciales, Sistema de Preferencias Generalizado, SPG, cláusula de habilitación, trato especial y diferenciado, acuerdo de Lomé, acuerdo de Cotonou, erosión de las preferencias.

Clasificación JEL: F13, O24.

1. Introducción

Uno de los retos más importantes que se están planteando en la Ronda de negociaciones comerciales de Doha es la promoción del desarrollo de los países en desarrollo (PVD) miembros de la Organización Mundial del Comercio (OMC). No estamos ante una cuestión

nueva, dado que las normas de las cuales eran destinatarios los PVD, su alcance jurídico y su eficacia, han sido objeto de consideración desde los inicios del sistema multilateral de comercio.

Para analizar este tema, se hará alusión a la evolución de este tipo de normas en el sistema multilateral de comercio, esto es, desde la Carta de La Habana a cómo se aborda esta cuestión en las negociaciones de la Ronda de Doha.

Así, se podrá constatar el interesante desarrollo de estas normas, y es que estamos ante un cuerpo norma-

* Profesora de Derecho Internacional Público. Universidad Carlos III de Madrid.

tivo que, aunque ha tenido una continuidad en los destinatarios, no se puede decir lo mismo de su objetivo. Por ello, es preciso destacar el punto de inflexión que supone la celebración de la Ronda Uruguay; no obstante, para unificar el término, es conveniente recurrir a la expresión *trato desigual*¹, en tanto que las normas que tienen por destinatarios a los PVD han recibido dos tipos de denominaciones desde 1947 hasta nuestros días.

De un lado, antes de la celebración de la Ronda Uruguay, el tratamiento previsto para los países en desarrollo se denominaba *trato diferenciado y más favorable*, tal y como se contemplaba en la Decisión de 28 de noviembre de 1979, también conocida como *cláusula de habilitación*. El contenido del trato diferenciado y más favorable comprende dos facetas fundamentales: una hacia el interior y otra hacia el exterior.

Por lo que respecta a la primera, se reconoce a los países en desarrollo el derecho a establecer restricciones por problemas en su balanza de pagos que afecten a su industria, o a permitir un manejo más flexible de sus aranceles. En relación a la segunda, se contempla la concesión de ventajas no recíprocas que se otorgan a estos países para acceder a los mercados de otros, esto es, se permite la concesión de preferencias comerciales como excepción a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida para promocionar el desarrollo de los PVD.

Este tratamiento se configura, pues, como un instrumento de protección de los intereses de los PVD para adoptar medidas que tengan como objetivo la promoción del desarrollo, objetivo éste que se altera con la entrada en vigor de los acuerdos de la OMC tras la Ronda Uruguay.

Y es que resulta significativa la desaparición de la expresión *más favorable* en la denominación del conjunto de normas que tienen como receptores a los PVD, y su sustitución por el término *especial*. De esta forma, a partir de la Ronda Uruguay estas normas se van a denominar *trato especial y diferenciado*. El objetivo de las normas

sobre *trato especial y diferenciado* va a ser diferente de aquél de las normas sobre *trato diferenciado y más favorable*. Así, la promoción del desarrollo va a pasar a un segundo plano, en la medida en que será conseguido mediante la integración en las reglas del sistema de los PVD. De esta forma, el objetivo primordial no va a ser otro que el ajuste a las normas de la OMC, presumiendo que estas normas tendrán «un efecto automáticamente positivo en su desarrollo». Así pues, estas normas «más que apuntar al desarrollo de la capacidad productiva local, [...] apuntan a desarrollar marcos legales e institucionales que corresponden a las normas acordadas»².

Desde esta constatación en las próximas líneas voy a analizar la evolución de este tipo de normas en el Acuerdo General sobre aranceles y comercio (GATT, en sus siglas en inglés), tomando como momento de referencia el punto de inflexión que supone la Ronda Uruguay y, la consecuente, creación de la OMC.

2. El trato desigual antes de la Ronda Uruguay

Como señala Hudec, con anterioridad a la II Guerra Mundial el patrón de relación entre países desarrollados y en desarrollo había sido el colonialismo. De hecho, la mayoría de los Estados en África y en Asia eran colonias *de iure*, al tiempo que buena parte de los Estados de América Central y del Sur eran colonias *de facto*. Tras la II Guerra Mundial esta concepción se superó, y el mundo tomó un nuevo punto de partida en las relaciones entre Estados³. Este nuevo punto de partida se concretó en las negociaciones de la Carta de La Habana que tenían por objetivo crear una nueva organización internacional —la Organización Internacional del Comercio (OIC)— que viniera a completar el sistema financiero y monetario internacional creado en Bretton Woods.

Con este objetivo, se negoció la Carta de La Habana que nunca llegó a entrar en vigor. No obstante, este ins-

¹ Véase MANERO SALVADOR (2006), especialmente páginas 93 y siguientes.

² TORTORA (2003), página 4.

³ HUDEC (1987), página 6.

trumento contemplaba una serie de interesantes medidas a favor de los PVD, entre las que figuraban, por ejemplo, la puesta a disposición de medios financieros para el desarrollo económico⁴, y es que, en el proceso negociador de la Carta, los PVD consiguieron hacerse oír y, en consecuencia, obtuvieron la inclusión de disposiciones realmente relevantes, como la posibilidad de mantener o de establecer restricciones cuantitativas para proteger sus industrias nacientes, el derecho a controlar las inversiones extranjeras, el reconocimiento de la utilidad de los acuerdos internacionales sobre productos básicos, y la creación de preferencias comerciales⁵.

Con todo, el GATT no recogió el testigo de las normas sobre PVD de la Carta de La Habana y fue muy parco en previsiones sobre estos Estados. De hecho, en la redacción originaria del GATT de 1947 sólo figura una disposición referida a la promoción del desarrollo: el artículo XVIII⁶.

El artículo XVIII del GATT: antes y después de 1954-1955

Esta norma, denominada originariamente *Ayuda del Estado a favor del desarrollo económico y la reconstrucción*, permitía a los Estados limitar las importaciones para facilitar la creación, el desarrollo o la reconstrucción de industrias o promover la producción agrícola. Esta disposición, por tanto, atendía a las necesidades de reconstrucción de los países asolados por la Segunda Guerra Mundial en una época de posguerra. No obstante, esta disposición no fue especialmente utilizada, dado que el artículo XII permitía establecer restricciones a la importación. Y es que, como señala Hudec, antes de la reforma del artículo XVIII, las restricciones por motivos relativos a desequilibrios en la balanza de pagos fueron muy utiliza-

das, dejando de lado otros medios de protección. Hasta el 1 de enero de 1954 dieciséis de los veinte países desarrollados partes, así como nueve de los catorce en desarrollo, adoptaron restricciones por desequilibrios en la balanza de pagos con base en el artículo XII y no en el XVIII⁷. De ahí la necesidad de reformarlo.

La revisión del artículo XVIII entre 1954 y 1955 —que pasó a denominarse «partes contratantes cuya economía sólo pueda ofrecer a la población un bajo nivel de vida y que se halla en las primeras fases de su desarrollo»— supuso que de forma definitiva hubiera una disposición en el articulado del GATT que atendiera a las necesidades de los PVD. En este sentido, fueron tres las modificaciones sustantivas básicas: en primer lugar, se refuerzan las medidas de protección de las industrias nacientes, también se relajan los requisitos exigidos a los PVD para establecer o ampliar las restricciones cuantitativas a la importación por desequilibrios en la balanza de pagos y, sobre todo, se flexibiliza la exigencia de la reciprocidad en las relaciones entre Estados con distinto grado de desarrollo⁸.

Sin embargo, esta disposición tampoco fue masivamente utilizada por los PVD. Tan sólo un Estado recurrió a ella solicitando derogaciones de determinadas obligaciones. Este Estado fue Ceilán, actual Sri Lanka⁹. El fracaso de esta disposición condujo a que se replanteara el enfoque del tratamiento de los países en desarrollo en el GATT, a lo que colaboró de forma muy intensa la Conferencia de Naciones Unidas de Comercio y Desarrollo (UNCTAD), lo

⁷ HUDEC (1987), páginas 24 y 25.

⁸ *Id.*, páginas 27 y 28.

Además, es preciso señalar que el trato especial se extendió a los países en desarrollo a través de dos disposiciones: el artículo XVI.4 —que permitía las subvenciones a la exportación para productos manufacturados— y el artículo XVIII bis —que dejaba un mayor margen de acción para manejar la protección mediante aranceles—, OCDE (2001) página 5.

⁹ *Décisions du 28 novembre 1957*. Dispenses accordées à Ceylan. Développement économique- Dispenses octroyées au titre de l'article XVIII. *IBDD* Supplément número 6, páginas 14 y siguientes y Rapport Adopté le 22 novembre 1958. Développement économique. Dispenses octroyées au titre de l'Article XVIII. Premier examen d'ensemble dans le cadre de l'article XVIII, paragraphe 6. L/933. *IBDD* Supplément número 9, páginas 76 y siguientes.

⁴ LONG (1983), IV, página 109.

⁵ JOUANNEAU (1996), páginas 105 y 106.

⁶ Ávila, Díaz Mier y Castillo Urrutia realizan una valiosa síntesis de la evolución de este artículo. ÁVILA; CASTILLO URRUTIA y DÍAZ MIER (1994), páginas 60 y siguientes.

que dio lugar a la introducción de la Parte IV del GATT en 1964 (artículos XXXVI, XXXVII y XXXVIII).

La Parte IV del GATT

Como señala Srinivasan, veintiún países en desarrollo solicitaron en el GATT en 1963 la aprobación de una serie de medidas que consideraban fundamentales para promover su desarrollo. Entre ellas figuraban la eliminación de las restricciones cuantitativas en dos años, la eliminación de los derechos sobre los productos básicos tropicales, la adopción de un calendario para la reducción y la eliminación de los aranceles sobre los productos semi-manufacturados y manufacturados originarios de ellos, etcétera. Como respuesta a esta solicitud, la Conferencia ministerial del GATT de 1963 encargó a un comité la redacción de un borrador que permitiera flexibilizar las obligaciones de los países en vías de desarrollo. Este borrador dio lugar a la Parte IV del GATT¹⁰.

Abordando ya las aportaciones de la introducción de la Parte IV del GATT, que fue la única enmienda sustancial que se realizó al texto de 1947, hay que señalar, con carácter general, que «da una base contractual y legal a la acción de las Partes Contratantes del GATT en materia de desarrollo. Más precisamente, el aporte jurídico principal de esta parte es doble: la autorización de una acción concertada a favor del comercio de los países en vías de desarrollo y el reconocimiento del principio de no reciprocidad»¹¹.

Más concretamente, la Parte IV se compone de tres artículos, que pueden ser sintetizados, como señala Bermejo¹², en «el reconocimiento del principio de no-reciprocidad; la acción concertada en favor de los países en desarrollo; y la institución de un sistema de solución de diferencias adaptado a estos países» que «no es más que un mecanismo consultivo, referente exclusivamente al ar-

tículo XXXVII y aplicable sólo a las relaciones entre países desarrollados y países en desarrollo. La regla general sigue siendo, pues, la establecida en el artículo XXIII»¹³.

Y es que la Parte IV no supone ninguna obligación extra, estamos ante una serie de disposiciones que revisten un claro carácter declarativo tal y como se pudo comprobar en los asuntos que fueron analizados por los paneles. El asunto clave para constatar las carencias normativas de los artículos contenidos en esta parte es *Restricciones impuestas por la CEE a la importación de manzanas procedentes de Chile*. En él, el Grupo especial señaló que al examinar la medida comunitaria «en relación con los objetivos y compromisos enunciados en los artículos XXVI y XXXVII en particular en el párrafo 1, apartado b), del artículo XXXVII, a tenor del cual «las partes contratantes desarrolladas deberán, en toda la medida de lo posible... abstenerse de establecer o de aumentar derechos de aduana u obstáculos no arancelarios a la importación respecto a productos cuya exportación ofrece o puede ofrecer un interés especial para las partes contratantes poco desarrolladas. Si bien la medida de la CEE afectaba la capacidad de un país en desarrollo para exportar al mercado de la CEE, el Grupo especial señaló que la CEE había tomado ciertas medidas, entre ellas la celebración de consultas bilaterales, a fin de evitar la suspensión de las importaciones de manzanas procedentes de Chile. Después de un cuidadoso examen, el Grupo especial no pudo determinar que la CEE no hubiera desplegado serios esfuerzos para evitar la adopción de medidas de protección contra Chile. Por ello, el Grupo especial no llegó a la conclusión de que la CEE había infringido las obligaciones que le impone la Parte IV»¹⁴.

¹³ Sobre este punto ver artículo XXXVII.2 y 5. Asimismo, ver Conciliación. Procedimiento previsto en el artículo XXIII. Decisión del 5 de abril de 1966, páginas 20 y siguientes.

Bermejo dice que «no es más que un mecanismo consultivo, referente exclusivamente al artículo XXXVII y aplicable sólo a las relaciones entre países desarrollados y países en desarrollo. La regla general sigue siendo, pues, la establecida en el artículo XXIII». BERMEJO GARCÍA (1990), páginas 90 y 93.

¹⁴ (L/5047) IBDD Suplemento 27, Párr. 4.22 y 4.23.

¹⁰ SRINIVASAN (1999), volumen 22 (8), página 1051.

¹¹ ÁVILA, CASTILLO URRUTIA y DÍAZ MIER (1994), *op. cit.*, página 61.

¹² BERMEJO GARCÍA (1990), página 90.

Desde esta perspectiva, era muy complicado determinar la vulneración de una norma contenida en la Parte IV en tanto que el establecimiento de derechos y obligaciones no era claro. De esta forma, los Grupos especiales que conocieron de los asuntos *Comunidad Económica Europea: restricciones a las importaciones de manzanas de mesa*¹⁵, y *Estados Unidos: importaciones de azúcar procedentes de Nicaragua*¹⁶ tuvieron las mismas dificultades para determinar la vulneración de estas disposiciones sobre la promoción del desarrollo de los PVD.

Ahora bien, si la Parte IV del GATT no dio lugar a avances significativos en la promoción del desarrollo de los PVD debido al carácter declarativo de la redacción de sus disposiciones, fue un primer paso en esa dirección, ya que abrió la puerta a la posibilidad de que nuevas normas previeran disposiciones en este sentido.

Probablemente, el mayor avance normativo en la promoción del desarrollo de los PVD fue la introducción de las preferencias comerciales, más allá de la tolerancia prevista desde los orígenes mismos del GATT en relación con las que ya se habían establecido antes de su entrada en vigor.

Las preferencias comerciales

La Decisión de 1971

Con anterioridad a la entrada en vigor del Acuerdo General existían acuerdos preferenciales entre Estados con diverso grado de desarrollo. El Acuerdo General toleró su mantenimiento, al tiempo que no permitía, incoherentemente, la creación de nuevas preferencias, a no ser que se constituyeran sistemas de integración, esto es, zonas de libre comercio o uniones aduaneras en aplicación del artículo XXIV del GATT.

Las preferencias que existían con anterioridad a la entrada en vigor del GATT son clasificadas por Itoua de la siguiente manera:

- 1) Las preferencias entre dos o más territorios enumerados en el Anexo A del Acuerdo General, denominadas *preferencias imperiales* [artículo 1.2.a)]¹⁷;
- 2) Las preferencias entre dos o más territorios que el 1 de julio de 1939 «estaban unidos por una soberanía común o por relaciones de protección o dependencia», conocidas como *preferencias coloniales* [artículo 1.2.b)]¹⁸;

¹⁷ Esto es, las preferencias entre «Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, territorios dependientes del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Canadá, Commonwealth de Australia, territorios dependientes de la Commonwealth de Australia, Nueva Zelanda, territorios dependientes de Nueva Zelanda, Unión Sudafricana, con inclusión de África Sudoccidental, Irlanda, India (en fecha 10 de abril de 1947), Terranova, Rhodesia del Sur, Birmania y Ceilán» (Anexo A).

Ver MARSHALL (1985), volumen 19 (3), páginas 187 y siguientes.

¹⁸ Que alude a las preferencias entre «Francia, África Ecuatorial francesa (cuenca convencional del Congo —para la importación en la metrópoli y en los territorios de la Unión francesa— y otros territorios), África Occidental francesa, Camerún bajo administración fiduciaria francesa —para la importación en la metrópoli y en los territorios de la Unión francesa—, Costa francesa de los Somalíes y Dependencias, Establecimientos franceses del Condominio de las Nuevas Hébridas —para la importación en la metrópoli y en los territorios de la Unión francesa—, Establecimientos franceses de Oceanía, Indochina, Madagascar y Dependencias, Marruecos (Zona francesa) —para la importación en la metrópoli y en los territorios de la Unión francesa—, Nueva Caledonia y Dependencias, Saint-Pierre y Miquelón, Togo bajo administración fiduciaria francesa —para la importación en la metrópoli y en los territorios de la Unión francesa— y Túnez» (Anexo B).

Es preciso hacer referencia en este sentido a la Unión aduanera de Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos: «Unión económica belgico-luxemburguesa, Congo Belga, Ruanda-Urundi, Países Bajos, Nueva Guinea, Surinam, Antillas Neerlandesas y República de Indonesia». Para la importación en los territorios que constituyen la Unión aduanera solamente (Anexo C).

También en el Anexo D encontramos los territorios que atañen a Estados Unidos: «Estados Unidos de América (territorio aduanero), Territorios dependientes de los Estados Unidos de América, República de Filipinas. La imposición de un margen equivalente de preferencia arancelaria en sustitución del margen de preferencia existente en la aplicación de un impuesto interior en fecha de 10 de abril de 1947, exclusivamente entre dos o varios de los territorios enumerados en el presente anexo, no será considerada como un aumento del margen de preferencia arancelaria».

¹⁵ (L/4691) IBDD Suplemento 36, Párr. 12.32.

¹⁶ (L/5607) IBDD Suplemento 31, Párr. 4.6.

3) Las preferencias entre Estados Unidos y Cuba [artículo 1.2.c)]; y

4) Las preferencias concedidas entre países vecinos [artículo 1.2.d)]¹⁹.

Pero esta política tan restrictiva pronto hizo agua, por lo que fue necesario su replanteamiento, primero, de forma particular a través de la concesión de derogaciones en el marco del artículo XXV.5 del GATT²⁰, tal y como se puso de manifiesto en la derogación concedida a Italia el 9 de octubre de 1952 para el establecimiento de un régimen aduanero especial en relación con determinados productos procedentes de Libia²¹.

No obstante, el antecedente próximo de los esquemas preferenciales es la derogación concedida a Australia para que estableciera derechos preferenciales con

los países poco desarrollados. Este esquema, a pesar de que la derogación se concede a un único Estado, supone el otorgamiento de preferencias a varios, por lo que reviste especial interés²².

Ahora bien, no es hasta 1971 cuando se introduce el *Sistema de Preferencias Generalizado* (SPG) en el GATT, lo que supone, como señala Hudec, la entrada del artículo 15 de la Carta de La Habana en el Acuerdo General²³. Con todo, la asunción de las preferencias en el GATT no fue automática, sino que fue consecuencia de una evolución.

De esta manera, la adopción por la UNCTAD de la Resolución 21 (II) de 26 de marzo de 1968²⁴ *sobre el establecimiento de preferencias generalizadas a favor de los países en desarrollo* abre el paso a la introducción de nuevas preferencias en el marco del GATT.

No obstante, antes de analizar la asunción por el GATT de las preferencias, es preciso detenerse brevemente en la formulación de esta figura por la UNCTAD. Dos son las características fundamentales de las preferencias adoptadas:

— Universalización.

— Superación de las reglas de reciprocidad y no discriminación, pilares del derecho del comercio internacional.

Por lo que respecta a la primera, los esquemas preferenciales adoptados por la UNCTAD iban más allá de las preferencias regionales establecidas con anterioridad a 1947. Estos esquemas contemplaban la concesión de preferencias basadas en lazos históricos o de proximidad preexistentes. De ahí la innovación de los nuevos esquemas que superaban esta visión reduccio-

¹⁹ El Anexo E se refiere a las preferencias entre Chile y sus países vecinos: «[p]referencias en vigor exclusivamente entre Chile, por una parte, y 1.º Argentina, 2.º Bolivia, 3.º Perú, por otra parte».

Por su parte, el Anexo F alude a las preferencias concertadas entre Siria, Líbano y los países vecinos: «[p]referencias en vigor exclusivamente entre la Unión aduanera libano-siria, por una parte y 1.º Palestina y 2.º Transjordania, por otra parte».

²⁰ El artículo XXV.5 del GATT dice así: «En circunstancias excepcionales distintas de las previstas en otros artículos del presente Acuerdo, las PARTES CONTRATANTES podrán eximir a una parte contratante de alguna de las obligaciones impuestas por el presente Acuerdo, pero a condición de que sancione esta decisión una mayoría compuesta de los dos tercios de los votos emitidos y de que esta mayoría represente más de la mitad de las partes contratantes. Por una votación análoga, las PARTES CONTRATANTES podrán también:

i) determinar ciertas categorías de circunstancias excepcionales en las que se aplicarán otras condiciones de votación para eximir a una parte contratante de una o varias de sus obligaciones; y
ii) prescribir los criterios necesarios para la aplicación del presente párrafo.»

²¹ La concesión de la derogación establece que las Partes contratantes acuerdan en virtud del párrafo a) del artículo XXV.5 que se deroguen hasta el 31 de diciembre de 1955 las disposiciones del párrafo primero del artículo primero del Acuerdo General, en la medida necesaria para permitir al gobierno italiano, que acuerde un régimen especial a determinados productos de Libia importados por Italia, sin que exista la necesidad de extender este mismo régimen a los productos similares originarios de otras partes contratantes. *Nouvelle dispense permettant à l'Italie d'accorder un régime douanier spécial a certains produits originaires de Libye. Décision du 9 octobre 1952. Article Premier. IBDD Supplément*, número 1, páginas 14 y siguientes y prórroga en *Italia-Régimen aduanero especial aplicado a ciertos productos de Libia. Prórroga de la Decisión de 9 de octubre de 1952. Informe del Grupo de trabajo presentado al Consejo el 17 de diciembre de 1964 (L/2316) 1962*, páginas 133 y siguientes.

²² Decisión del 28 de marzo de 1966. Australia-derechos preferenciales para los países poco desarrollados. *IBDD* Decimocuarto Suplemento, páginas 25 y siguientes.

²³ HUDEC (1987), página 64.

²⁴ Adoptada por unanimidad en la II UNCTAD celebrada en Nueva Delhi (India). Este instrumento se limita a enunciar la necesidad de establecer reformas en el GATT que condujeran a un sistema de preferencias comerciales, en derogación de la cláusula de la nación más favorecida.

nista al prever su extensión entre Estados que no hubieran mantenido vínculos coloniales, ni que tuvieran una proximidad geográfica. En consecuencia, la característica de la universalización supone un enorme paso adelante, al configurarse como una herramienta de desarrollo a nivel global.

En relación a la superación de los principios de reciprocidad y no discriminación, las preferencias suponen la reducción unilateral de los aranceles por parte de los países desarrollados, sin esperar a que los PVD realicen una contraprestación similar y, asimismo, y en coherencia con la nota de la universalización, se supera la concesión selectiva fundada en vínculos geográficos o históricos, dando paso a la extensión generalizada de los esquemas preferenciales.

Ahora bien, como ya se ha señalado, era necesario, para que el SPG tuviera virtualidad práctica, que el GATT lo hiciera suyo, procediendo a derogar —de nuevo recurriendo al artículo XXV.5— la cláusula de nación más favorecida. Esta derogación se produjo con la adopción de la *Decisión de 25 de junio de 1971*²⁵.

El recurso al procedimiento de la derogación *ad hoc* ha sido criticado por la doctrina, y es que la Secretaría del GATT disponía de tres procedimientos para introducir el SPG en su marco jurídico: una declaración de las partes contratantes, una derogación aplicando el artículo XXV.5, y una enmienda aplicando el artículo XXX²⁶.

La opción seguida por el GATT fue intermedia, en tanto que la Declaración de las partes es la que más inseguridad jurídica creaba, ya que podía ser revisada a través de una declaración posterior, mientras que el procedimiento de enmienda hubiera dotado de una base jurídica formalmente más sólida al introducir el artículo del Acuerdo General a disposiciones que previeran este tratamiento.

Para Gros Espiell la utilización del artículo XXV.5 suponía una cortedad de miras, ya que el enfoque que se daba a las preferencias no era general²⁷, en la medida en que «[s]e trat[ba] de evitar el reconocimiento de todo principio obligatorio en materia de preferencias, pretendiendo negar la existencia misma de un derecho al desarrollo, una de cuyas consecuencias es el otorgamiento, como debe ser, de preferencias a los países en vías de desarrollo»²⁸.

Long va más allá al considerar inadecuada la utilización del artículo XXV.5 para dar entrada al SPG en el GATT, en tanto que el término derogación tiene una clara connotación negativa, al autorizar una medida contraria a las normas del sistema²⁹.

Con todo, el recurso al artículo XXV.5, aunque no es la opción más satisfactoria para los intereses de los países en desarrollo, no fue del todo inadecuada, dado los efectos jurídicos que en la práctica conlleva la adopción de una derogación de la cláusula de la nación más favorecida. Y es que, de acuerdo con Gros Espiell, «este enfoque, cauteloso y reaccionario, nada significa en esencia, puesto que lo único importante es que se ha abierto el camino para que los países desarrollados puedan aplicar, pese a lo dispuesto en el artículo 1 del Acuerdo General, el Sistema de Preferencias Generalizado»³⁰.

Entrando ya en el análisis material de la *Decisión de 25 de junio de 1971*, el preámbulo afirma que la promoción del comercio es una herramienta útil para lograr el desarrollo. Para ello, se deroga por un período de diez años la cláusula de la nación más favorecida, para que los PD puedan acordar un tratamiento arancelario preferencial a los productos procedentes de los PVD, pudiendo extenderlo a otros PVD y sin la necesidad de establecer el mismo trato a los productos similares originarios de otros Estados parte³¹.

²⁷ GROS ESPIELL (1974), volumen I, página 146.

²⁸ *Id.*, páginas 160 y 161 y GROS ESPIELL (1974), volumen 8 (4), página 360.

²⁹ LONG (1983), *op. cit.*, página 121.

³⁰ GROS ESPIELL (1974), *op. cit.*, páginas 160 y 161.

³¹ *Décision du 25 juin 1971. Dérogations. Régime généralisé de préférences (L/3545) IBDD Supplément 18, párr. a), páginas 27 y 28.*

²⁵ *Décision du 25 juin 1971. DÉROGATIONS. RÉGIME GÉNÉRALISÉ DE PREFERENCES (L/3545) IBDD Supplément 18, páginas 27 y 28.*

²⁶ LONG (1983), IV, página 121.

Más concretamente, el SPG facilita el acceso a los mercados de los PD de una serie limitada de productos industriales provenientes de los PVD. Pero, como afirma Jackson, los esquemas preferenciales adoptados por los países desarrollados para implementar el SPG eran muy heterogéneos, en tanto que variaban en relación a los productos cubiertos, los países beneficiarios, los niveles arancelarios, las reglas de origen, las medidas de frontera que debían superar, ya arancelarias o no arancelarias, etcétera. Además, todos los esquemas contaban con una cláusula de salvaguardia para limitar el alcance de las preferencias³².

Por otro lado, es preciso destacar el establecimiento de preferencias entre PD y PVD, se prevé la concesión de preferencias entre PVD, en busca de lo que se dio en denominar *autonomía colectiva*³³.

Ahora bien, la crítica más importante, desde mi punto de vista, fue la de la temporalidad de la concesión. La duración de la derogación estaba prevista en diez años, y los problemas de desarrollo de los PVD difícilmente podían solventarse a través de preferencias limitadas a una serie de productos en tan corto período de tiempo. No obstante, gracias a la Ronda Tokio, esta temporalidad fue superada.

La cláusula de habilitación

La cláusula de habilitación fue la gran aportación de la Ronda Tokio del GATT en materia de desarrollo. Ahora bien, los PVD estuvieron muy presentes en esta ronda de negociaciones comerciales multilaterales, dado el pleno apogeo del Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) en ella.

Las negociaciones de la Ronda Tokio se desarrollaron en dos ámbitos diferentes:

1) Materias concretas como subvenciones y derechos compensatorios, valoración en aduana, obstáculos

técnicos al comercio, licencias de importación y salvaguardias y mercados públicos; así como en la necesidad de clarificar, dar uniformidad y certeza a determinadas disposiciones del Acuerdo General, o compensar sus insuficiencias³⁴.

2) Otras cuestiones relacionadas con la posible reforma del Acuerdo general, centradas, fundamentalmente, en la consecución de un funcionamiento más eficaz y equitativo del sistema establecido por el Acuerdo General³⁵.

Es en este segundo ámbito donde se van a afrontar las reivindicaciones de los países en desarrollo y donde se consolidan las preferencias comerciales a través de la adopción de la *cláusula de habilitación*, que supone la superación del carácter excepcional de las preferencias comerciales, en tanto que se permitían como excepción a la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida y, en consecuencia, proporciona una base jurídica permanente al establecimiento de preferencias comerciales.

El instrumento jurídico de referencia es la *Decisión de 28 de noviembre de 1979 —Trato diferenciado y más favorable, reciprocidad y mayor participación de los países en desarrollo—*³⁶.

El ámbito material de aplicación de la cláusula de habilitación se circunscribe a cuatro ámbitos:

1) Preferencias arancelarias otorgadas en el ámbito del SPG [párrafo 2.a)];

2) Preferencias no arancelarias reguladas en los códigos negociados en el GATT, esto es, previsiones sobre trato diferenciado a los PVD en los códigos sobre subvenciones y medidas compensatorias, sobre obstáculos técnicos al comercio, y *antidumping* [párrafo 2.b)];

³⁴ Traducción no oficial. «Les améliorations nécessaires s'opèrent par le moyen d'accords négociés dans les groupes et sous-groupes spéciaux créés à cet effet», GATT (1979), página 117.

³⁵ Traducción no oficial. Son estas últimas las que son objeto de nuestro estudio. *Id.*, página 117.

³⁶ El 28 y el 29 de noviembre de 1979 se adoptaron cuatro instrumentos que complementan a la cláusula de habilitación:

a) *Décision du 28 novembre 1979. Mesures de sauvegarde a des fins de développement (L/4897)*. IBDD Supplément número 26, páginas 230 y siguientes.

³² JACKSON (2000), página 65.

³³ Sobre el concepto de *autonomía colectiva*, véase ABELLÁN HONRUBIA (1987), páginas 230 y siguientes.

3) Preferencias arancelarias y, bajo determinadas condiciones, no arancelarias que los PVD establecen entre sí a nivel regional o universal [párrafo 2.c)];

4) Tratamiento especial a favor de los países menos avanzados (PMA) [párrafo 2.d)].

Este catálogo de preferencias no está cerrado, sino que los Estados pueden acordar preferencias comerciales más allá de estos cuatro modelos, en tanto que la nota al pie 2 del párrafo 2 de la cláusula de habilitación permite a los Estados «considerar caso por caso [...] todas las propuestas sobre trato diferenciado y más favorable que no estén comprendidas dentro del párrafo 2». Ahora bien, como señala Lebullenger, las posibles nuevas preferencias deberían tener como base jurídica, o bien una decisión (artículo XXV.4 del GATT) o una derogación *ad hoc* (artículo XXV.5 del GATT)³⁷.

Asimismo, el establecimiento de preferencias se subordina a condiciones materiales y procedimentales. De acuerdo con el párrafo 3 en relación a las condiciones materiales, las preferencias no pueden crear obstáculos nuevos al comercio de otros Estados parte, ni impedir la reducción o eliminación de los aranceles o de otras restricciones comerciales. Por otro lado, y de conformidad con el párrafo 4, la concesión de preferencias comerciales debe ser notificada al GATT, que puede solicitar la celebración de consultas cuando otra parte lo haya solicitado³⁸.

Ahora bien, ¿cuáles son los avances que supone la cláusula de habilitación? La nota más relevante es la consolidación de las preferencias, por lo que estamos

ante una Decisión que permite que las preferencias comerciales se integren en el comercio multilateral³⁹, superando, pues, la situación de excepcionalidad derivada de la derogación de 1971.

Desde el punto de vista material ha surgido un problema de interpretación por lo que respecta al alcance de las preferencias. En primer lugar, las preferencias basadas en vínculos geográficos e históricos quedan al margen, y, en segundo lugar, se ha planteado un problema de coherencia en la interpretación del alcance de las preferencias reguladas en la cláusula de habilitación.

Por lo que respecta a las primeras, probablemente las preferencias convencionales establecidas en el marco de los acuerdos de Lomé y Cotonou sean las más representativas⁴⁰, por lo que era preciso analizar su compatibilidad con el sistema multilateral. Fue en 1976, y a pesar de que las partes en el Acuerdo de Lomé defendían la compatibilidad con base en los artículos I.2, XXVI y XXXVI del GATT, que deberían interpretarse de conformidad con la Parte IV, el Grupo de Trabajo encargado de analizar la cuestión no llegó a un acuerdo sobre el tema planteado⁴¹. Este tema volvió a plantearse en 1993, cuando las partes en el IV Convenio de Lomé siguieron la misma estrategia, pero el Grupo de Trabajo concluyó que el GATT disponía de un marco jurídico para el establecimiento de preferencias —la cláusula de habilitación—, por lo que el régimen de Lomé necesitaba de una derogación para poderse mantener. Dicha derogación fue concedida a través de la *Decisión de 9 de diciembre de 1994*. En relación a la compatibilidad del Acuerdo de Cotonou con el sistema multilateral de comercio, es preciso detenernos en la *Decisión Comunidades Europeas-Acuerdo de Asociación ACP-UE* de 14 de noviembre de 2001⁴².

b) *Mémoire d'Accord concernant les notifications, les consultations, le règlement des différends et la surveillance, adopté le 28 novembre 1979* (L/4907). IBDD Supplément número 26, páginas 231 y siguientes.

c) *Décision du 28 novembre 1979. Examen des mesures de protection touchant les importations en provenance des pays en voie de développement* (L/4899). IBDD Supplément número 26, páginas 240 y siguientes.

d) *Programme du travail du GATT. Proposition du Directeur général adoptée le 29 novembre 1979* (L/4884/Add.1/Annexe VI). IBDD Supplément número 26, página 241.

³⁷ LEBULLENGER (1980) y DIRECTEUR RAUX (1980), página 735.

³⁸ FLORY (1979), página 593.

³⁹ Comunicación de Brasil Doc. MTN/FR/W/1 de 21 de febrero de 1977, página 3.

⁴⁰ FARAMIÑÁN GILBERT (1981), volumen 8 (1), página 83.

⁴¹ *Unions douanières et zones de libre-échange. Accords Régionaux. Convention ACP-CEE signée à Lomé. Rapport du Groupe de travail, adopté le 15 juillet 1976* (L/4369). IBDD Supplément 23, páginas 52 y siguientes.

⁴² WT/MIN(01)/15. En virtud de esta Decisión «[c]on sujeción a los términos y condiciones que a continuación se enuncian, se suspenderá

Por otro lado, el Mecanismo de Solución de Diferencias (MSD) de la OMC ha examinado el alcance de las preferencias recogidas en la cláusula de habilitación en el asunto *Comunidades Europeas: condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo*⁴³.

En este asunto se analiza la relación de dos disposiciones de la cláusula de habilitación: el párrafo 3c) y la nota al pie 3 del párrafo 2a).

La primera de ellas indica que «todo trato diferenciado y más favorable otorgado de conformidad con la presente cláusula [...]deberá, cuando dicho trato sea concedido por partes contratantes desarrolladas a países en desarrollo, estar concebido y, si es necesario, ser modificado de modo que responda positivamente a las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales de los países en desarrollo». A juicio del Grupo Especial el párrafo 3c) debe ser interpretado de forma que al modificar los sistemas preferenciales es preciso atender a *todas y cada una* de las necesidades de los PVD.

Por lo que respecta al párrafo 2a), éste establece que el trato diferenciado y más favorable concedido a los países en desarrollo, se aplicará «al trato arancelario preferencial concedido por las partes contratantes desarrolladas a productos originarios de países en desarrollo de conformidad con el Sistema de Preferencias Generalizado», que según la nota al pie 3 se establece «sin reciprocidad ni discriminación».

Aquí es donde encontramos el *quid* de la cuestión, en la alusión a la *no discriminación*. Esta disposición, se-

gún el Grupo Especial, obliga a los países que conceden preferencias a otorgar los beneficios del SPG a *todos* los países en desarrollo sin establecer diferencias, por lo que no es posible diferenciar entre los países en desarrollo beneficiarios a la hora de conceder preferencias, sino que el SPG debe proporcionarse a todos los países en desarrollo de forma idéntica.

El Informe del Grupo Especial fue apelado, lo que condujo a que el Órgano de Apelación conociera de este asunto. Por lo que respecta a la *no discriminación* recogida en la nota al pie 3 del párrafo 2a), el Órgano de Apelación considera que no implica que las preferencias deban ser concedidas a *todos* los PVD de forma *idéntica*, sino que, en función del párrafo 3c), es posible atender a las *necesidades de desarrollo comerciales y financieras* de los receptores. Estaríamos, por tanto, ante el establecimiento de una *diferenciación* en el otorgamiento de preferencias.

De este modo, según el Órgano de Apelación, este párrafo permite «responder positivamente a las necesidades que *no sean comunes a todos los países en desarrollo*», pero «no autoriza cualquier tipo de respuesta o de supuesta necesidad de los países en desarrollo», ya que sólo están permitidas las necesidades de desarrollo, financieras y comerciales. Ahora bien, no estamos ante la posibilidad de establecer una diferenciación absoluta, sino que debemos matizarla a través de la *no discriminación*, por lo que es preciso que los países que conceden las preferencias *garanticen la posibilidad de otorgar un trato idéntico a todos los países en desarrollo beneficiarios del SPG que se encuentren en una situación parecida* de «necesidades de desarrollo, financieras y comerciales»⁴⁴.

Para concluir el análisis de la cláusula de habilitación es preciso señalar que son muchos los PD que han comunicado al Comité de Comercio y Desarrollo la adop-

la aplicación de las disposiciones del párrafo 1 del artículo I del Acuerdo General hasta el 31 de diciembre de 2007, en la medida necesaria para permitir que las Comunidades Europeas concedan el trato arancelario preferencial a los productos originarios de los Estados ACP conforme a lo exigido en el párrafo 3 del artículo 36 y el Anexo V y sus Protocolos del Acuerdo de Asociación ACP-CE sin que estén obligadas a extender ese mismo trato preferencial a productos similares de cualquier otro miembro» (párr. 1).

⁴³ *Comunidades Europeas: condiciones para la concesión de preferencias arancelarias a los países en desarrollo*. Informe del Grupo especial: WT/DS246/R. Informe del Órgano de apelación: WT/DS246/AB/R.

⁴⁴ Para un análisis exhaustivo de este asunto, véase MANERO SALVADOR (2005), páginas 69 y siguientes y MANERO SALVADOR (2007), páginas 89 y siguientes.

ción de preferencias⁴⁵, por lo que estamos ante un instrumento de enorme éxito, al menos cuantitativo. No

⁴⁵ Estas comunicaciones son las de Canadá (Comité de Comercio y Desarrollo. Sistema Generalizado de Preferencias. Notificación de Canadá. WT/COMTD/N/15 publicado el 7 de diciembre de 2000), las Comunidades Europeas (Comité de Comercio y Desarrollo. Sistema Generalizado de Preferencias. Notificación de las Comunidades Europeas. WT/COMTD/N/4 publicado el 30 de junio de 1995 y add.), Japón (Comité de Comercio y Desarrollo. Sistema Generalizado de Preferencias. Notificación de Japón. WT/COMTD/N/2 publicado el 17 de mayo de 1995 y add.), Nueva Zelanda (Comité de Comercio y Desarrollo. Sistema Generalizado de Preferencias. Notificación de Nueva Zelanda. WT/COMTD/N/5 publicado el 24 de julio de 1995 y add.), Noruega (Comité de Comercio y Desarrollo. Sistema Generalizado de Preferencias. Notificación de Noruega. WT/COMTD/N/6 de 29 de agosto de 1995 y add.), Suiza (Comité de Comercio y Desarrollo. Sistema Generalizado de Preferencias. Notificación de Suiza. WT/COMTD/N/7 publicado el 11 de abril de 1997) y Estados Unidos (Comité de Comercio y Desarrollo. Sistema Generalizado de Preferencias. Notificación de Estados Unidos. WT/COMTD/N/1 publicado el 28 de febrero de 1995 y add.).

Las notificaciones de acuerdos regionales entre países en desarrollo al Comité de Comercio y Desarrollo son las del Mercado Común del África Central y Meridional (COMESA. Comité de Comercio y Desarrollo. Mercado Común del África Central y Meridional WT/COMTD/N/3 publicado el 29 de junio de 1995. Las partes en este tratado son Angola, Burundi, Comores, Eritrea, Etiopía, Kenia, Lesotho, Malawi, Mauricio, Rwanda, Sudán, Swazilandia, Tanzania, Uganda, Congo, Zambia y Zimbabwe), el Acuerdo Comercial del grupo de avanzada de Melanesia (MSG. Comité de Comercio y Desarrollo. Acuerdo Comercial del grupo de avanzada de Melanesia. Comunicación de Papúa Nueva Guinea WT/COMTD/N/9, publicado el 7 de octubre de 1999. Las partes en este acuerdo son Papúa Nueva Guinea, Fiji, Vanuatu y las Islas Salomón), el Tratado de la Unión Económica y Monetaria del África Occidental (UEMOA. Comité de Comercio y Desarrollo. Comunicación de Senegal WT/COMTD/N/11 de 3 de febrero de 2000. Los Estados parte son Benin, Burkina Faso, Costa de Marfil, Mali, Níger, Senegal y Togo.), la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC. Comité de Comercio y Desarrollo. Comunidad Económica y Monetaria del África Central. Notificación de las Partes miembros de la OMC. WT/COMTD/N/13 publicado el 29 de septiembre de 2000. Los Estados parte son Camerún, República Centroafricana, Congo, Gabón y Chad), Comunidad del África Oriental (Comité de Comercio y Desarrollo. Notificación de las partes en el Acuerdo. WT/COMTD/N/14 de 11 de octubre de 2000. Los Estados parte son Kenia, Uganda y Tanzania).

Los que fueron notificados antes de la Ronda Uruguay son el MERCOSUR (Comité de Comercio y Desarrollo. Mercado Común del Sur. Comunicación de Paraguay. WT/COMTD/1 de 2 de mayo de 1995. Los miembros del MERCOSUR son Brasil, Argentina, Paraguay y Uruguay), la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC. Comité de Comercio y Desarrollo. Acuerdo preferencial de comercio de la SAARC. WT/COMTD/10 publicado el 25 de abril de 1997. Las partes son Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka), la Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI. Comité de Comercio y Desarrollo. Asociación Latinoamericana de Integración. WT/COMTD/7

obstante, la progresiva erosión de las preferencias ha traído consigo la pérdida progresiva de relevancia de estos instrumentos preferenciales. Esta erosión es consecuencia de las reducciones arancelarias que han llevado a cabo los Estados miembros del sistema multilateral como consecuencia de la entrada en vigor de los acuerdos de la Ronda Uruguay, cuyos efectos se han extendido en virtud de la aplicación de la cláusula de la nación más favorecida, así como de la proliferación de acuerdos regionales. En definitiva, la Ronda Uruguay del GATT ha tenido como consecuencia la pérdida de importancia cualitativa de las preferencias comerciales y, también, un nuevo enfoque en las normas que tienen como destinatarios a los países en desarrollo.

3. El trato desigual tras la Ronda Uruguay

La Ronda Uruguay supuso enormes avances en el sistema multilateral de comercio. La creación de la OMC dio lugar a la extensión de las reglas multilaterales a nuevos sectores, esto es, más allá del marco de las mercancías regulado y perfeccionado en el nuevo GATT de 1994, se sentaban las bases para aplicar los principios del GATT al comercio de servicios (GATS) y de los aspectos de la propiedad intelectual relacionados con el comercio (ADPIC).

No obstante, y dado que estamos celebrando los 60 años del GATT mi análisis se va a circunscribir al nuevo enfoque que tras la Ronda Uruguay se da a las normas que tienen como destinatarios a los PVD en el comercio de mercancías.

publicado el 30 de septiembre de 1996. Las partes son México, Cuba, Venezuela, Colombia, Ecuador, Perú, Bolivia, Brasil, Argentina, Chile, Paraguay y Uruguay) y los Arreglos preferenciales comerciales del ASEAN (Association of South-East Asian Nations, cuyos miembros son Brunei Darussalam, Indonesia, Malasia, Filipinas, Singapur y Tailandia. Comité de Comercio y Desarrollo. Arreglos preferenciales comerciales del ASEAN. WT/COMTD/3 de 11 de agosto de 1995).

⁴⁶ JACKSON (1997), página 319.

Como ya he señalado con anterioridad, la Ronda Uruguay supone un punto de inflexión en la forma de entender las normas sobre trato desigual, dado que su objeto no va a ser tanto la promoción del desarrollo, como el ajuste a las normas multilaterales. Ésta es la nueva perspectiva que en el GATT de 1994 va a caracterizar a las normas sobre *trato especial y diferenciado*. Además, y reproduciendo en buena medida las carencias normativas de las que adolece la Parte IV, las nuevas disposiciones van a tener graves problemas de aplicación, en la medida en que están redactadas en un lenguaje calificable de *soft law*, que en palabras de Jackson se caracterizan por un «remarkably vague and aspirational approach»⁴⁶.

De esta forma, difícilmente los PVD podrán basar sus pretensiones ante el perfeccionamiento en las normas sobre trato especial y diferenciado, por lo que estamos, a juicio de algunos autores, ante una grave incoherencia del sistema, en tanto que la creación de la OMC ha dado lugar a un *rules-based system* que ha incrementado el grado de seguridad jurídica y previsibilidad de las normas comerciales multilaterales, por lo que las carencias normativas de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado son uno de los grandes defectos de este cuerpo normativo⁴⁷.

Por otro lado, las normas sobre trato especial y diferenciado son muy variadas, lo que ha conllevado dificultades para analizarlas, ya que no existe un texto de referencia. De todas formas, se pueden establecer criterios de sistematización, fundamentalmente en función de los destinatarios —PVD y PMA—, o de la heterogeneidad de las disposiciones⁴⁸. Es este segundo criterio en el que nos detendremos, dado que es el referido al contenido de las disposiciones.

145 disposiciones prevén un trato especial y diferenciado a los PVD en el marco de la OMC, esto es, más

allá del marco del anexo 1 A relativo al comercio de mercancías. Estas disposiciones tienen diverso contenido ya que prevén la concesión de períodos de transición a los PVD, establecen obligaciones positivas para los PD miembros, o para los PVD miembros, reconocen la situación de vulnerabilidad de los PVD en determinados acuerdos, aluden a la necesidad de asistencia técnica y, en algunos casos, prevén la posibilidad de que los PD o los PVD, entre ellos, se presten asistencia técnica, y, finalmente, se exime a los PMA de algunas obligaciones.

Ahora bien, la heterogeneidad no acaba aquí, dado que no de todas ellas pueden deducirse claramente derechos y obligaciones. Las constantes quejas de los PVD sobre las carencias normativas del trato especial y diferenciado han puesto en evidencia la gravedad de la situación y han dado paso a un intenso debate sobre cómo afrontar el reforzamiento de estas disposiciones en la actual ronda de negociaciones comerciales.

4. El futuro del trato desigual

Uno de los retos que se plantean en la Declaración ministerial en la que se abre la Ronda de negociaciones comerciales multilaterales de Doha, iniciada en la capital qatarí en 2001, es la necesidad de revisar las disposiciones sobre trato especial y diferenciado. En este sentido, el párrafo 44 dice así:

«Reafirmamos que las disposiciones sobre trato especial y diferenciado son parte integrante de los Acuerdos de la OMC. Tomamos nota de las preocupaciones expresadas con respecto a su funcionamiento a la hora de hacer frente a las limitaciones específicas con que tropiezan los países en desarrollo, en particular los países menos adelantados. [...] Por consiguiente, convenimos en que se examinarán todas las disposiciones sobre trato especial y diferenciado con miras a reforzarlas y hacerlas más precisas, eficaces y operativas».

Estamos ante una declaración de principios en la que se plantean una serie de necesidades en relación a estas disposiciones. Para afrontar el reto de reforzar, ha-

⁴⁷ OLIVARES (2001), volumen 35 (3), página 548, y GALLAGHER (2000), páginas 13 y 14.

⁴⁸ Para un análisis más amplio de esta cuestión, véase MANERO SALVADOR (2006), 2, páginas 847 y siguientes.

⁴⁹ Documento WT/MIN(01)/17.

cer más precisas, eficaces y operativas las normas sobre trato especial y diferenciado, la *Decisión sobre cuestiones y preocupaciones relativas a la aplicación*⁴⁹ divide el proceso en tres etapas:

- 1) Identificación de las disposiciones sobre trato especial y diferenciado;
- 2) Examen de su operatividad; e
- 3) Incorporación a los Acuerdos OMC.

Las dos primeras fases se realizaron sin mayor problema, ya que es ésta una tarea de carácter fundamentalmente sistemático⁵⁰. No ocurre lo mismo con la tercera, esto es, la incorporación del trato especial y diferenciado a los Acuerdos OMC, en tanto que las posturas de los Estados se están manifestando con grandes divergencias, lo que está dificultando la consecución de un acuerdo.

Tres son las cuestiones debatidas: el fortalecimiento de las disposiciones, la creación de un mecanismo de supervisión y la definición (clasificación) de los beneficiarios y graduación del trato especial y diferenciado.

Por lo que respecta a la primera cuestión, el debate que se plantea sobre este tema es a través de qué procedimiento se puede abordar este fortalecimiento. Dos han sido las propuestas: a través de una enmienda o por medio de una *interpretación autorizada*, ambas rechazadas por los países desarrollados⁵¹.

En relación al mecanismo de seguimiento, existe un acuerdo entre los PD y los PVD acerca de la necesidad de establecerlo, pero no sobre su *modus operandi*. En este sentido, mientras que los PD desearían que este nuevo órgano tuviera competencias de control sobre la aplicación de las normas de trato especial y diferenciado, los PVD quieren que se constituya como un órgano facilitador de la aplicación de estas disposiciones⁵².

Finalmente, la cuestión más complicada, y que ha generado debates más encendidos, ha sido la propuesta de los PD acerca de la necesidad de definir la categoría de PVD, clasificar, en consecuencia, a los beneficiarios del trato especial y diferenciado, y, por tanto, graduar su aplicación. (Hasta ahora, el mecanismo seguido para categorizar a los Estados miembros como PD o PVD ha dependido del criterio de la autoelección, y no responde tanto a una serie de criterios claros y preestablecidos.)

Esta opción ha sido descartada por los PVD, en tanto que supera el mandato establecido en la *Declaración ministerial de Doha*, cuyo párrafo 44 no contemplaba la posibilidad de graduar este tratamiento, sino que, lejos de ello, establecía el mandato de *reforzar y de hacer más eficaces y operativas* estas disposiciones⁵³.

La imposibilidad de llegar a un acuerdo sobre estos tres elementos ha dado lugar a un replanteamiento de las negociaciones, y se han propuesto modificaciones sobre disposiciones concretas sobre trato especial y diferenciado conocidas como las *propuestas sobre los acuerdos específicos*. Estas propuestas se han dividido en tres categorías:

- La Categoría I se compone por las propuestas sobre las cuales parece posible alcanzar un consenso.
- La Categoría II reúne las propuestas que han sido remitidas a otros órganos negociadores.
- La Categoría III agrupa aquellas propuestas sobre las que no parece fácil alcanzar un consenso.

Ahora bien, «esta clasificación efectuada por categorías no responde al contenido de las disposiciones, ni al sentido de las modificaciones, ni al orden sistemático de los acuerdos en los que están comprendidas, si no que, en principio, el criterio se basa, en primer lugar, en el órgano encargado de analizar la propuesta —diferenciación entre la Categoría I y la Categoría II— y, en segundo lugar, en las posibilidades de éxito de la misma —Ca-

⁵⁰ Vid. la serie de documentos WT/COMTD/W/77 elaborados por la Secretaría de la organización.

⁵¹ Sobre el fortalecimiento de las disposiciones, véase, MANERO SALVADOR (2006a), *op. cit.*, página 853 y (2006b), *op. cit.*, página 385.

⁵² Acerca del debate sobre el mecanismo de seguimiento, véase MANERO SALVADOR (2006a), *op. cit.*, páginas 855 y 856 y (2006b), *op. cit.*, páginas 405 y siguientes.

⁵³ El debate sobre la graduación está recogido en MANERO SALVADOR (2006a), *op. cit.*, páginas 856 y siguientes y (2006b), *op. cit.*, páginas 397 y siguientes.

tegoría III—»⁵⁴. Por ello, esta clasificación ha impedido que se aproveche la oportunidad que brindaba una ronda de negociaciones con un mandato específico sobre trato especial y diferenciado, para analizar estas normas como un todo único que permitiera a los PVD gozar de un mayor grado de seguridad jurídica.

5. Conclusiones

El 60 aniversario del GATT es un momento idóneo para echar la vista hacia atrás y analizar qué ha supuesto un sistema multilateral regulador de normas comerciales para las relaciones internacionales.

Desde el punto de vista de la autora, es mucho lo que tenemos que agradecer al Acuerdo General. En primer lugar, el GATT de 1947 creó un marco jurídico regulador del comercio de mercancías, en el que a pesar de que hubiera sectores que estaban excluidos de la regulación, como la agricultura y los textiles, dotó a las relaciones comerciales internacionales de previsibilidad y seguridad jurídica.

Éste fue un avance sin precedentes en la historia de la humanidad, que, lejos de fracasar, tuvo un enorme éxito. Este éxito fue consecuencia de la importancia que tiene el comercio para los Estados partes del GATT, ya que se configura como uno de los elementos más relevantes en la promoción de su crecimiento y de su desarrollo. Por ello, el tener un marco jurídico previsible que garantiza una base jurídica sólida tiene un valor inestimable.

Por ello, tenemos mucho que celebrar. A pesar de que la Carta de La Habana nunca llegase a ver la luz, el hecho de que el Acuerdo General fuera el único instrumento regulador de los intercambios internacionales de mercancías a nivel global supone un enorme triunfo del multilateralismo y de la cooperación internacionales.

Ahora bien, a pesar de todas las ventajas que ha traído consigo, no es menos cierto que el sistema multilate-

ral de comercio tiene enormes retos por conseguir, y, desde mi punto de vista, el mayor es el de la promoción del desarrollo de los PVD.

La gran mayoría de los Estados miembros de la OMC son PVD, y se benefician de un marco jurídico previsible y dotado de un mecanismo de solución de diferencias muy perfeccionado y eficaz al que pueden recurrir; asimismo, el mecanismo de adopción de decisiones a través del consenso negativo, les permite un gran margen de acción.

Pero estas herramientas no garantizan que los PVD superen su situación de subdesarrollo. Hace falta impulsar normas que les otorguen un tratamiento más beneficioso y que se afronte sin más dilación la reforma de sectores en los que estos Estados son muy competitivos, como es el agrícola.

Desde esta perspectiva, la reforma del algodón⁵⁵ realizada en el marco de la Ronda de Doha sirve para comprobar cómo a través de una toma de conciencia colectiva de una situación de pobreza las normas comerciales pueden reformarse para promover el desarrollo. Por tanto, dos son las opciones que tienen los Estados miembros: afrontar de forma decidida y sin dilación la reforma de sectores claves como el agrícola, o establecer un marco previsible de disposiciones sobre trato especial y diferenciado.

Las normas sobre trato desigual han estado presentes en el sistema multilateral de comercio desde sus orígenes. Probablemente si la Carta de La Habana hubiera entrado en vigor muchos de los problemas de los que adolecen estas disposiciones no se hubieran manifestado. Y es que la historia del trato desigual en el sistema multilateral de comercio está repleta de avances y retrocesos, de grandes palabras y muchas decepciones.

Así, del artículo XVIII del GATT al trato especial y diferenciado se ha recorrido un largo camino, pero en el que

⁵⁴ MANERO SALVADOR (2006a), *op. cit.*, página 859.

⁵⁵ Véase ALCOCEBA GALLEGOS (2006) y MANERO SALVADOR (2006), páginas 15 y siguientes.

subyace una nota común: las reticencias de los PD a dar un tratamiento obligatorio y más beneficioso para sus vecinos con más dificultades económicas y sociales.

Probablemente, el momento más relevante en el que los intereses de los PVD encontraron cabida en el sistema multilateral fue con la cláusula de habilitación, que suponía la consolidación de las preferencias comerciales. A pesar de que la introducción de la Parte IV tuvo su importancia, la falta de obligatoriedad de sus disposiciones supuso su fracaso en la práctica, tal y como se evidenció por el mecanismo de solución de diferencias.

Pero las preferencias comerciales supusieron un reconocimiento normativo de enorme valor. Aunque no obligaban a los PD a conceder un trato más favorable a los PVD, en la práctica supuso un marco jurídico de promoción de los intereses de los PVD a través del comercio.

Lejos queda ya la reivindicación de *Trade not aid*, pero creo que sigue estando plenamente en vigor, porque tal y como se planteó en la Conferencia ministerial de Doha la promoción del desarrollo es el gran reto del sistema multilateral.

Por ello, a pesar de la erosión de las preferencias, y de los problemas que está suponiendo acometer el mandato de Doha sobre el reforzamiento del trato especial y diferenciado, sería deseable que 60 años después de la adopción del Acuerdo General, las reivindicaciones de los PVD encontraran acogida en las reglas del comercio multilateral a través de normas previsibles, claras y transparentes que compartan el objetivo del ajuste a las normas multilaterales y la promoción del desarrollo.

Referencias bibliográficas

- [1] ABELLÁN HONRUBIA, V. (1987): «Algunas consideraciones sobre el nuevo orden económico internacional», *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*.
- [2] ALCOCEBA GALLEGU, A. y MANERO SALVADOR, A. (2006): *El comercio agrícola internacional y europeo. El régimen del algodón*, MAPA.
- [3] ÁVILA, A. M.; CASTILLO URRUTIA J. A. y DÍAZ MIER, M. A. (1994): *Regulación del comercio internacional tras la Ronda Uruguay*, Tecnos, Madrid.
- [4] BERMEJO GARCÍA, R. (1990): *Comercio internacional y sistema monetario: aspectos jurídicos*, Civitas, Madrid.
- [5] FARAMINÁN GILBERT, J. M. (1981): «El Convenio de Lomé II y su alcance en el Nuevo Orden Económico Internacional (Visión Crítica)», *RIE*, volumen 8 (1).
- [6] FLORY, TH. (1979): «Droit économique et coopération internationale. Chronique de Droit International Économique. Commerce», *AFDI*.
- [7] GALLAGHER, P. (2000): *Guide to the WTO and Developing Countries*, Londres, The Hague and London, Kluwer Law International, WTO.
- [8] GATT (1979): *Les négociations commerciales multilatérales du Tokyo Round*, Ginebra, GATT.
- [9] GROS ESPIELL, H. (1974a): «El Acuerdo General de Aranceles y Comercio y las Preferencias a los países en desarrollo», *ADI*, volumen I.
- [10] GROS ESPIELL, H. (1974b): «GATT: Accommodating Generalized Preferences», *JWTL*, volumen 8 (4).
- [11] HUDEC, R. E. (1987): *Developing Countries in the GATT Legal System*, Gover, Trade Policy Research Centre, Londres.
- [12] JACKSON, J. H. (1997): *The World Trading System*, MIT Press, Cambridge (Mass.).
- [13] JACKSON, J. H. (2000): *The Jurisprudence of GATT & the WTO. Insights on Treaty Law and Economic Relations*, Cambridge University Press, Cambridge.
- [14] JOUANNEAU, D. (1996): «Le GATT et l'Organisation Mondiale du Commerce», *Que sais-je?*, PUF, París.
- [15] LEBULLENGER, J. y DIRECTEUR RAUX, J. (1980): *Thèse: Les systèmes de préférences tarifaires généralisés (Contribution au Nouvel Ordre Économique International)*, Université de Rennes I.
- [16] LONG, O. (1983): «La place du droit et ses limites dans le système commercial multilatéral du GATT», *RCADI*, IV.
- [17] MANERO SALVADOR, A. (2005): «La incompatibilidad de las preferencias Unión Europea-América Latina con el sistema multilateral de comercio», *REE*, número 39.
- [18] MANERO SALVADOR, A. (2006a): «La cuestión del desarrollo en la Ronda de Doha: el trato especial y diferenciado», *REDI*, 2.
- [19] MANERO SALVADOR, A. (2006b): *OMC y desarrollo. Evolución y perspectivas del trato desigual en el derecho del comercio internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia.
- [20] MANERO SALVADOR, A. (2007): «El SPG+ como elemento de la cooperación entre Europa y América Latina», *Revista electrónica iberoamericana-ALCUE*.
- [21] MARSHALL, P. (1985): «Reflections on North-South Relations and the Commonwealth», *JWT*, 1985, volumen 19 (3).

[22] OLIVARES, G. (2001): «The Case of Giving Effectiveness to GATT/WTO Rules on Developing Countries and LDCs», *JWT*, volumen 35 (3).

[23] OCDE (2001): «The Role of “Special and Differential Treatment” at the Trade, Competition and Development Interface», *Joint Group on Trade and Competition. Trade directorate. Directorate for Financial, Fiscal and Enterprise Affairs*, COM/TD/DAFFE/CLP(2001)21/FINAL.

[24] SRINIVASAN, T. N. (1999): «Developing Countries in the World Trading System: From GATT, 1947, to the Third Ministerial Meeting of WTO, 1999», *World Economy*, volumen 22 (8).

[25] TORTORA, M. (2003): «El trato especial y diferenciado en las negociaciones comerciales multilaterales: el esqueleto en el clóset», *WEB/CDP/BKGD/16*.